النقل التأديبى المقنع

في ضوء أحكام الفقه والقضاء الإدارى

د. مصطفى عبد العزيز الطراونة

كلية الدراسات القانونية العليا

جامعة عمان العربية للدراسات العليا – الأردن

المقدمة:

شهد القرن العشرين تطوراً وتعدداً كبيراً في وظائف الدولة تمثل في ولوجها المجالات الاقتصادية والاجتماعية التي كانت خاضعة لنشاط الأفراد، وكان من نتاج ذلك توسع وازدياد ملحوظ في عدد الموظفين لدى الدولة، الأمر الذي اقتضى وجود قوانين وأنظمة مختلفة للوظيفة العامة تحدد الحقوق والواجبات وليس هذا فحسب. بل أن تطور مفاهيم الديمقراطية التي تمخضت عن التطورات الدستورية منذ القرن التاسع عشر، كان له دور واضح في بروز المبادئ القانونية التي شكلت معالم بارزة في تطور المدنيات الحديثة كمبدأ الفصل بين السلطات ومبدأ سيادة القانون " مبدأ المشروعية" ، وبالطبع شكلت هذه المبادئ سياج منيع من الضمانات للحريات والحقوق العامة التي بصدور الإعلان العالمي لحقوق الإنسان سنة ١٩٤٨ تجاوزت الإطار الوطني لتكون موضوعاً دولياً يهم الدول جميعها صغيرها وكبيرها، هذا ولم تكن الوظيفة العامة في منأى عن هذه التطورات، بل كان لذلك تأثير في اهتمام الدول بالقواعد القانونية المتعلقة بالوظيفة العامة والموظف العام.

ويسعى الموظف العام في الغالب الأعم للحياة حياة وظيفية مستقرة، فالاستقرار الوظيفي يمثل هدف وغاية غالبية موظفي الدولة، فإذا أمكن تصور قبول الموظف لفكرة تغيير المهمات الموكولة إليه داخل الدائرة الحكومية التي ينتمي إليها ،فإنه من الصعب تصور قبوله فكرة تغيير مكان العمل، بمعنى أن ينتقل نقلاً مكانياً، اللهم إلا إذا كان له في ذلك مصلحة مادية أو معنوية، فالموظف لا يتقبل بسهولة قراراً يستوجب

تغيير مكان عمله خصوصاً إذا كان قد رتب ونظم حياته الخاصة بصورة نهائية.

وإذا كان ذلك مهماً وأساسياً لقيام الموظف العام بالمهمات الوظيفية الموكولة إليه، فإن هذا الأمر لا يحرم الإدارة العامة من حقها في توزيع العاملين لديها بصورة تضمن لها تحقيق الفعالية الإدارية، ومن سير الجهاز الإداري، عن طريق الاستفادة من قدرات وكفاءات الموظف العام العلمية والعملية، ولن يتحقق هذا الهدف الإداري النبيل والسامي إلا إذا منحت الإدارة صلاحية نقل الموظفين.

إشكالية الدراسة:

يقابل رغبات وطموح الموظفين في الاستقرار الوظيفي مسؤولية الرؤساء الإداريين عن حسن العمل الإداري، لذلك يجب أن يكون بمقدرتهم نقل الموظفين التابعين لهم نقلاً نوعياً أو نقلاً مكانياً إذا اقتضت المصلحة العامة ذلك، فالمصلحة العامة هي عنوان ورائد ممارسة سلطة نقل الموظفين فنياً ومكانياً.

ويحدث في بعض الأحيان أن يجانب الرؤساء الإداريون هدف وغاية النقل، ويسعوا من وراء ذلك إلى عقاب الموظفين العموميين، وقد تنبه القضاء الإداري وخصوصاً حكمة العدل العليا الأردنية لعدم مشروعية هذا التصرف الإداري الرئاسي وخطورته على الاستقرار الوظيفي المشروع والمصلحة العامة معاً.

وتأسيساً على ذلك، ولأهمية هذا الموضوع من الناحيتين النظرية والتطبيقية وتأثيره على حسن سير أداء الموظف العام، وكذلك لتأثيره على الاستقرار الوظيفي له، كان لنا اختيار موضوع هذا البحث، الذي جاء تحت عنوان "النقل التأديبي المقنع في ضوء أحكام الفقه والقضاء الإداري".

ومن خلال التقسيم التالي :

المبحث الأول: النقل التأديبي المقنع وتمييزه عن النقل الوظيفي.

المبحث الثاني: دور القضاء الإداري في إثبات استخدام صلاحيات النقل الوظيفي لغايات تأديبية.

المبحث الأول
النقـل التأديبي المقنع وتميـيزه عـن النقـل الوظيـفي

إذا كان دوام عمل المرفق العام بانتظام واضطراد يعتبر مبدأ مستقر وهـام مـن المبـادئ الـتي تحكـم المرافـق العامـة ، فـإن ارتكـاب المـوظفين العموميين لأعمـال تـشكل خرقاً لمضمون هـذا المبـدأ يـستوجب أن توقـع عليهم الجزاءات الإدارية المناسبة وأن يحاسبوا عـن أي مخالفـات مـسلكية يقومون بارتكابها بأن توقع عليهم الجزاءات الإدارية المناسبة، وذلك درءاً لمنع تكرار مثل هذه الأعمال، ولضمان أن يبقى المرفق العام يعمل بانتظام واضطراد.

وإن عدم قيام الموظف العام بالأعمال التي يتوجب عليه القيام بها أو قيامـه بالأعمـال المحظـور عليـه القيـام بهـا، يـستوجب أن توقـع عليـه عقوبات تأديبية تخضع لمبدأ شرعية العقوبة التأديبية وتعدد وتنوع العقوبات التأديبية حسب درجة جسامة الفعل المرتكب من قبل الموظف، ومع ذلك فـإن الإدارة العامـة قـد تـستغل ارتكـاب الموظـف لمثـل هـذه الأفعـال لكـي تتواري وراءها لتوقع عليه عقوبة تأديبية مقنعة هي النقل، بحجة أن النقل كان للمصلحة العامة ولغايات تنظيم العمل مع أنها تكون قد قصدت من ذلك أن توقع على الموظف العام عقوبة تأديبية مقنعة.

وعلى ذلك ، سأتناول هذا المبحث من خلال المطلبين التاليين :

المطلب الأول
ماهية العقوبة التأديبية

سأتناول هذا المطلب من خلال الفروع التالية :

الفرع الأول
تعريف العقوبة التأديبية

لا تعرف قوانين وأنظمة الخدمة المدنية عادة، ومنها نظام الخدمة المدنيـة الأردنـي رقـم ٥٥ لـسنة ٢٠٠٤ العقوبـات التأديبيـة، وحتـى الفقـه الإداري نجد أنه لم يتفق على تعريف محدد لها. حيث يذهب الدكتور علي

خطار إلى تعريف العقوبة التأديبية بأنها: "إجراء إداري يستهدف أساساً حسن سير المرفق العام الذي ينتمي إليه الموظف مرتكب المخالفة المسلكية، وبمعنى آخر توقيع العقاب وردع مخالفة الواجبات المسلكية"(١).

وهنالك من يعرف العقوبة التأديبية بالنظر إلى طبيعتها ودورها الخاص بالقول بأنها: " ذلك الجزاء المادي أو الأدبي الذي يصيب الموظف في مركزه الوظيفية فيؤدي إلى حرمانه من بعض الامتيازات الوظيفية، كما يؤدي إلى المساس بسمعته الوظيفية، ولكن دون أن يؤدي إلى المساس بحريته أو ملكيته الخاصة"(٢)، بل ويذهب الدكتور محمد مختار محمد عثمان إلى تعريف العقوبة التأديبية بالنظر إلى الهدف المراد تحقيقه منها بالقول بأنها: "ذلك التصرف الذي يتم اتخاذه بهدف المحافظة على حسن سير العمل وانتظامه داخل المرفق، أي بمعنى أنها وسيلة لفرض الاحترام والتقدير اللازمين للسلطة الإدارية من قبل موظفيها(٣).

وتعرف العقوبة التأديبية من حيث نظام تطبيقها فيذهب إلى أن العقوبة التأديبية هي جزاء مادي وأدبي في وقت واحد مستقر في النظام الوظيفي، ولا يسري في مواجهة الموظفين الذين سبق لهم ترك الخدمة بسبب الاستقالة أو إنها مدد عقودهم أو إحالتهم إلى التقاعد، بل وذهب البعض إلى تعريفها من حيث الأفعال المسببة لها بالقول بأنها ذلك الجزاء الذي يفرض على الموظف نتيجة إخلاله بواجباته الوظيفية أثناء أو بمناسبة قيامه بمهامه الوظيفية(٤).

---

(١) شطناوي، علي خطار، دراسات في الوظيفة العامة، الطبعة الأولى، الجامعة الأردنية، عمان، ١٩٩٨- ١٩٩٩، ص ٢٧٨.

(٢) حسن، عبد الفتاح، التأديب في الوظيفة العامة، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٦٤، ص٢٦٥.

(٣) أشار إلى هذا التعريف : الطبطبائي، عادل، النقل..متى يعتبر عقوبة تأديبية مقنعة " تعليق على حكم دائرة التمييز لمحكمة الاستئناف العليا قضية رقم ١٢٩/١٩٨٠ بتاريخ ٢٧/٥/ ١٩٨١ "، مجلة الحقوق ؛ الكويت ، العدد الأول ، السنة السادسة ، مارس ١٩٨٢ ، ص١٦٣.

(٤) الطبطبائي، مرجع سابق، ص١٦٣.

ونعتقد أن التعريف الصحيح للعقوبة التأديبية هو الذي يحاول أن يأخذ بنظر الاعتبار كافة العناصر التي قامت عليها التعريفات السابقة، وبذلك يمكننا أن نعرف العقوبة التأديبية بأنها ذلك الجزاء الذي توقعه السلطة المختصة على الموظف نتيجة إخلاله بواجباته الوظيفية العامة، أو مقتضياتها، قاصدة بذلك حماية النظام الوظيفي بوجه عام.

ويتضح لنا من هذا التعريف السابق للعقوبة التأديبية إنها ترتبط ارتباطاً تاماً بالوظيفة العامة وتدور معها وجوداً وعدماً، بحيث لا يمكن القول بوجود عقوبة تأديبية إذا لم تكن هنالك وظيفة عامة، لأن الجزاءات التأديبية ، لا تفرض على الموظف إلا نتيجة لخطأ وظيفي ارتكبه مما يؤدي إلى حرمانه من بعض المزايا الوظيفية، وبذلك تختلف العقوبة الجنائية عن العقوبة التأديبية، فالعقوبة الأولى قد تصيب الموظف في حريته الشخصية وملكيته، في حين أن العقوبة الثانية يقتصر أثرها على حرمان الموظف مما قد تقرره الوظيفة العامة لشاغلها من مزايا.

الفرع الثاني
مبدأ شرعية العقوبة التأديبية

إذا كانت المخالفات المسلكية غير محددة على سبيل الحصر ولا تخضع لمبدأ شرعية الجريمة المعمول به جنائياً، فإن العقوبات التأديبية يحكمها المبدأ الذي يكرسه قانون العقوبات العام والقائل بأنه "لا عقوبة إلا بنص"، أي بمعنى آخر يطبق مبدأ شرعية العقوبات في ميدان التأديب الوظيفي، ولكن بتطبيق مختلف ومغاير لتطبيقه في الميدان الجنائي، فإذا كانت العقوبات التأديبية تخضع لمبدأ الشرعية ويعد المشرع هو الجهة القانونية المختصة بإحداث العقوبات التأديبية أو الترخيص بإحداثها، فإن السلطة التأديبية لا تملك إيقاع عقوبات تأديبية غير تلك العقوبات المنصوص عليها في القانون من حيث الطبيعة والمدة والمقدار[1].

---

(١) شطناوي، مرجع سابق، ص٢٧٩. – حسن، مرجع سابق، ص ٢٦٨.

وتطابيقا لذلك قضى مجلس الدولة الفرنسي بأنه: (تملك السلطة التأديبية قانوناً إيقاع عقوبة غير إحدى تلك العقوبات المحددة بالقانون إذا حدد العقوبات التي يجوز إيقاعها في حالة الخطأ التأديبي أو مخالفة الأحكام التشريعية أو التنظيمية)[1]. ومفاد ذلك أنه يحظر على السلطة التأديبية أن توقع عقوبات غير العقوبات المحددة على سبيل الحصر بواسطة النص التشريعي، وبمقتضى ذلك أن العقوبات التي توقعها السلطة التأديبية أياً كانت يجب أن تكون من بين العقوبات التي ورد النص عليها في القانون على سبيل الحصر مع ملاحظة عدم إمكان توقيع عقوبة من غير العقوبات المنصوص عليها ولو كانت أكثر ملائمة للمخالفة المرتكبة[2].

وإذا كان مبدأ شرعية العقوبة يطبق في القانون التأديبي والجنائي معاً، ويقترب العقاب التأديبي من هذه الناحية من العقاب الجنائي، فهناك اختلاف جوهري وأساسي بينهما إذ لا يوجد في ميدان التأديب الوظيفي مقابلة بين المخالفات المسلكية والعقوبات التأديبية على نمط وغرار قانون العقوبات، ويضاف إلى ذلك أن الوظيفة الأساسية للعقوبة التأديبية تتمثل في ضمان حسن سير المرافق العامة، ويمكن تحقيق هذه الغاية الإدارية السامية عن طريق الردع العام الذي يؤدي إلى تقليل وتخفيض عدد المخالفات المسلكية التي يمكن أن يرتكبها زملاء الموظف العام، وأما عن طريق الردع الخاص الذي يؤدي إلى منع الموظف المخطئ من تكرار ارتكاب غيرها أو معاودة ارتكاب ذات المخالفة المسلكية[3].

وتطبيق مبدأ شرعية العقوبة في ميدان التأديب الوظيفي يرتب نتيجتين هما: عدم جواز عقاب ذات الشخص عن الفعل مرتين ومبدأ عدم الرجعية، ويقضي المبدأ الأول بأن لا يعاقب ذات الشخص عن الفعل الواحد إلا مرة واحدة فلا يجوز أن يكون الشخص ملاحقاً تأديبياً

(١) حكم مجلس الدولة الفرنسي الصادر بتاريخ ١٩٨٢/١١/٢٤، مشار إليه في: شطناوي، مرجع سابق، ص٢٧٩.
(٢) حسن، مرجع سابق، ص٢٧٦.
(٣) شطناوي، مرجع سابق، ص٢٧٩.

عن ذات المخالفة المسلكية أكثر من مرة واحدة، ومعاقباً تأديبياً بأكثر من عقوبة واحدة، ويعد هذا المبدأ من المبادئ الأساسية التي يقوم عليها العقاب، ويجد تبريره وسنده في مصلحة المجتمع ذاته وفي اعتبارات العدالة الطبيعية، فليس من العدل في شئ أن يعاقب الموظف العام المخطئ بأكثر من عقوبة تأديبية واحدة سواءاً فرض معاً وفي آن واحد أو بالتتابع وعن ذات الأفعال المادية وعينها[1].

أي بمعنى آخر لا يجوز اتخاذ إجراءين تأديبيين بسبب نفس الجريمة، إذ طالما استنفذت السلطة التأديبية اختصاصها بمعاقبة الموظف عن الجريمة التي ارتكبها، فإنه لا يجوز أن تعيد استخدام هذه السلطة مرة أخرى بالنسبة لنفس الجريمة، فإذا عوقب الموظف مثلاً بالإنذار عن مخالفة تأديبية ارتكبها، فإن أي قرار يصدر بعد ذلك بمعاقبته بعقوبة أخرى كالحسم من الراتب يكون معيباً لمخالفته هذا المبدأ. ولا يتعارض مع هذا المبدأ توقيع عقوبة ثانية بسبب الاستمرار في المخالفة التي سبق أن عوقب عنها، إذ أن هذه العقوبة الثانية لا تصيب إلا القدر من المخالفة اللاحقة على توقيع العقوبة الأولى، كأن يخالف الموظف أوامر الرؤساء ثم يستمر رغم ذلك في جموحة، إلا أن صحة العقوبة الثانية مشروطة بأن يكون الموظف قد استمر حقيقة في المخالفة، أما إذا لم يظهر ذلك فإن العقوبة الثانية تكون باطلة لانعدام السبب وهي الاستمرار في المخالفة[2].

ويمكن أن ينطوي الفعل الذي ارتكبه الموظف العام على جريمة جنائية وتأديبية في آن واحد كالاختلاس والتزوير، فيؤدي ذات الفعل المادي إلى دعوتين جنائية وتأديبية وعقوبات مختلفتان جنائية والأخرى تأديبية، ودون أن يشكل ذلك إخلالا بمبدأ عدم جواز الجمع بين العقوبات[3]. أي بمعنى أن العقوبة الجنائية تختلف عن العقوبة التأديبية فالعقوبة الأولى قد تصيب الموظف في حريته الشخصية وملكيته في حين أن

---

(١) شطناوي، مرجع سابق، ص٢٨٠.
(٢) حسن، مرجع سابق، ص٢٧٦.
(٣) شطناوي، مرجع سابق، ص ٢٨١.

العقوبة التأديبية يقتصر أثرها على الحرمان مما قد تقرره الوظيفة العامة لشاغلها من مزايا[1].

أما المبدأ الثاني والمتفرع عن مبدأ شرعية العقوبة التأديبية فهو مبدأ عدم الرجعية، والذي يعد أحد المبادئ الأساسية العامة التي يقوم عليها القانون العام، ويجد هذا المبدأ أساساه وسنده في العديد من النصوص التشريعية ذات المرتبة الدستورية . فقد نصت عليه المادة الثامنة من إعلان حقوق الإنسان الفرنسي الصادر عام ١٧٨٩ ويطبق مبدأ عدم الرجعية على القرارات الإدارية على حد سواء، مثلاً يجوز أن يكون للعمل القانوني أثر رجعي، أي لا يجوز أن ينتج العمل القانوني آثاراً قانونية قبل تاريخ نفاذه القانوني، وتلتزم الإدارة باحترام هذا المبدأ الذي يتمتع بقيمة القانون العادي دون حاجة لنص تشريعي صريح عليه، فهنالك العديد من الاعتبارات العملية والقانونية التي تقتضي احترام هذا المبدأ في القانون الإداري وخصوصاً في ميدان التأديب الوظيفي، حيث تعد ضرورة استقرار المراكز القانونية إحدى المبررات العملية الأساسية لمبدأ عدم الرجعية وضرورة احترام قواعد توزيع الاختصاص من حيث الزمان إحدى مبرراته القانونية المهمة[2]. وبذلك يجوز أن يرتد أثر العقوبة إلى تاريخ المخالفة التأديبية مهما كانت خطورتها، بل أن حتى في الحالات التي تلغى فيها العقوبة لعيب في الشكل لا يجوز عند توقيعها من جديد إعطاءه أثراً رجعياً يرتد إلى تاريخ توقيع العقوبة الملغاة، وعلى ذلك فإنه إذا تضمن القرار الصادر بالعقوبة أثراً رجعياً يرتد إلى تاريخ توقيع العقوبة الملغاة كان باطلاً فيما تضمنه من أثر رجعي[3].

---

(١) الطبطبائي، مرجع سابق، ص١٦٣- ١٦٤.

(٢) شطناوي ، مرجع سابق، ص٢٨٣.

(٣) حسن، مرجع سابق، ص٢٧٧.

الفرع الثالث

أنواع العقوبات التأديبية

إذا كانت العقوبات التأديبية محددة على سبيل الحصر على نمط وغرار العقوبات الجنائية إلا أن هناك خلافاً جوهرياً بين الوضعين، إذ لا توجد مقابلة بين المخالفات المسلكية والعقوبات التأديبية، فلم يحدد المشرع عقوبة تأديبية معينة لكل مخالفة مسلكية كما هو الحال في قانون العقوبات، لهذا تتمتع السلطة التأديبية بصلاحية تقديرية واسعة لتقدير جسامة المخالفة المسلكية، وتحديد العقوبة التأديبية المناسبة لها من بين قائمة العقوبات التأديبية، فلها اختيار العقوبة التي تتراءى لها ملائمة بجسامة الفعل، ولكن التساؤل هنا عن إمكانية إقامة نوع من التقابل بين المخالفات المسلكية والعقوبات التأديبية، حيث يرى جانب من الفقه إمكانية تحقيق تلك المقابلة المنشودة شريطة توافر شرطين أثنين هما: ضرورة تحديد المخالفات المسلكية على سبيل الحصر وتصنيفها في فئات متصاعدة حسب درجة مساحتها، وثانيهما تقليل وتخفيض عدد العقوبات التأديبية التي يمكن إيقاعها بحق الموظفين المخالفين.[١]

إلا أن أستاذنا الدكتور علي خطار يرى أن تحقيق المقابلة العامة بين المخالفات المسلكية والعقوبات التأديبية مستحيلة التحقيق، فإذا كان بالإمكان تحقيق الشرط الثاني اللازم لتلك المقابلة يستحيل تحقيق الشرط الأول الخاص بتحديد المخالفات المسلكية على سبيل الحصر، ناهيك عن أن الغاية التي تستهدف تلك المقابلة تحقيقها تضيق مدى الصلاحية التقديرية التي تمتع بها السلطات التأديبية في اختيار العقوبة المناسبة قد حققها القضاء الإداري بفضل قضاء الغلو أو الخطأ الظاهر في التقدير الذي أصبح بمقتضاه يستلزم وجود حد أدنى من التناسب بين مساحة الأفعال المنسوبة للموظف ونوع ومقدار العقوبة المفروضة[٢].

---

(١) شطناوي، مرجع سابق، ص٢٨٥.

(٢) شطناوي، مرجع سابق، ص٢٨٥.

وقد حدد المشرع الأردني في نظام الخدمة المدنية رقم ٥٥ سنة ٢٠٠٢ [١]، العقوبات التأديبية التي تفرض على الموظف المرتكب للمخالفة المسلكية، وسأتناول في هذا الفرع بيان العقوبات الأصلية التي تفرض على الموظف العام [٢]، وكذلك العقوبات التبعية أو التكميلية، تاركاً بيان العقوبات التأديبية المقنعة إلى المطلب الثاني من هذا المبحث .وفي النقاط التالية :

أولاً :العقوبات التأديبية الأصلية

سميت هذه العقوبات بالعقوبات التأديبية الأصلية لأنها توقع على الموظف عند تحقيق مسئوليته عن الخطأ التأديبي دونما أن يكون توقيعها معلق بجزاء آخر [٣] . ويمكن تصنيف العقوبات التأديبية الأصلية إلى طائفتين: الأولى منها العقوبات الأدبية كالإنذار والتنبيه، وتشمل الطائفة الثانية العقوبات التي تنطوي على مساس بالوظيفة التي يشغلها الموظف المخطئ، ويمكن تصنيف العقوبات التأديبية بالنظر لجسامتها إلى ثلاث فئات، تنظم الفئة الأول العقوبات التأديبية الخفيفة أو البسيطة التي لا تستحق وصف العقوبة كالإنذار والتنبيه، وتشمل الطائفة الثانية العقوبات التأديبية الأكثر جسامة من العقوبات السابقة، وتتمثل في مساسها بالامتيازات المادية التي يكتسبها الموظف العام من الوظيفة، وتظم الفئة

---

(١) المنشور على الجريدة الرسمية ، تاريخ ٢٠٠٢/٦/٤ ، عدد ٤٥٥، ص ٢٦٣٤.

(٢) حيث نصت المادة ١٤٢ / أ من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم ٥٥ سنة ٢٠٠٢ بأنه : "إذا أرتكب الموظف مخالفة للقوانين والأنظمة والتعليمات والقرارات المعمول بها في الخدمة المدنية أو تطبيقها، أو أقدم على عمل أو تصرف من شأنه الإخلال بالمسؤوليات والصلاحيات المنوط به، أو عرقلتها، أو الإساءة إلى أخلاقيات الوظيفة، وواجبات الموظف وسلوكه فتوقع عليه إحدى العقوبات التأديبية التالية : ١. التنبيه. ٢. الإنذار. ٣. الحسم من الراتب الشهري الأساسي بما لا يتجاوز نصفه. ٤. تأخير الزيادة السنوية لمدة لا تزيد على ثلاث سنوات. ٥. تخفيض العلاوات كلياً أو جزئياً لمدة لا تزيد على سنة واحدة وتستثنى العلاوة الشخصية والعائلية من هذه العقوبة. ٦. تنزيل الراتب. ٧. تنزيل الدرجة. ٨. الاستغناء عن الخدمة. ٩. العزل".

(٣) الطبطبائي، مرجع سابق، ص١٦٤. — حسن، مرجع سابق، ص٧٢ .

الثالثة العقوبات التي تصل إلى حد حرمان الموظف من الوظيفة كالاستغناء عن الخدمة والعزل[١].

ويمكن تصنيف العقوبات التأديبية بالنظر إلى الآثار التي ترتبها على الموظف المخطئ إلى أربع فئات، تظم الأولى العقوبات الأدبية أو المعنوية والثانية العقوبات المالية التي تصيب المزايا المادية، والثالثة العقوبات المهنية التي تمس ممارسة المهنة وتظم الرابعة العقوبات التي تمثل مساساً بالحرية الفردية خصوصاً العقوبات التأديبية التي توقع بحق الموظفين العسكريين[٢].

وفي نظام الخدمة المدنية الأردني هنالك العديد من العقوبات ذات الأثر المالي كالحسم من الراتب أو الحرمان من العلاوات أو تنزيل الراتب أو الدرجة وهي عقوبات منتقدة ومعيبة. إذ أن هذه العقوبات تعتبر جسيمة وثقيلة على الموظفين الذي يعتمدون في حياتهم الاجتماعية والعائلية على الراتب، ضد مصدر رزقهم الوحيد، وبذلك يمكن أن يصل تأثير هذه العقوبات إلى أسرة الموظف المخطئ وأبناءه مما يعد مساساً بمبدأ المساواة أمام العقوبات التأديبية، علاوة على أن تأثير هذه العقوبات ليس متساوياً فتزداد شدتها ووطئتها بخصوص الموظفين المثقلين بالأعباء العائلية والذي يعد الراتب مصدر رزقهم الوحيد مقارنتاً بالموظفين الأغنياء القادرين والذي لا يشكل الراتب في موازنتهم الأسرية إلا جزءاً يسيراً[٣].

ويرى الدكتور علي خطار بأن: "التأديب الوظيفي لا يستهدف من عقاب الموظفين بدرجة أساسية بل يستهدف اكتشاف أوجه الخلل والقصور في الجهاز الإداري والتشريعات الإدارية ومعالجتها لمنع وقوع المخالفات المسلكية مستقبلا . لهذا حتى ولو افترضنا أن التأديب الوظيفي يستهدف عقاب المخطئ، فإن أثر العقوبات المالية لا يقتصر في معظم

(١) شطناوي، مرجع سابق، ص ٢٨٦- ٢٨٧. – حسن، مرجع سابق، ص ٧٢-٧٣.

(٢) شطناوي، مرجع سابق، ص٢٨٧. – الطبطبائي، مرجع سابق، ص١٦٤.

(٣) شطناوي، مرجع سابق، ص٢٨٧.

الأحيان عليه، بل يمتد إلى أفراد أسرته مما يشكل مخالفة لمبدأ شخصية العقوبة لهذا نفضل استبعاد هذه الطائفة من العقوبات المالية على أقل تقدير بالنسبة للموظفين المتزوجين[1].

ثانياً : العقوبة التأديبية المقنعة أو التكميلية:

ويقصد بها تلك التي تستهدف تكميل العقوبة الأساسية لضمان تحقيق أفضل تأديب ممكن بهدف تحقيق أفضل تيسير ممكن للمرفق الذي ينتمي إليه الموظف المخطئ، وهي بذلك العقوبات التي رتبها المشرع على الموظف الذي أدين بعقوبة تأديبية أصلية، وتوقع بحق الموظف المخطئ وبقوة القانون ودون حاجة لأن تنطق بها السلطة التأديبية المختصة[2]. وهنالك العديد من النصوص التشريعية الفرنسية التي تنص على بعض العقوبات التكميلية التي توقع بجانب العقوبة التأديبية الرئيسنية، ولذا يمكن وفق أحكام المادة ٦٦ من القانون رقم ٨٤- ١٦ الصادر بتاريخ ١٩٨٤/١/١١ إصدار قرار بالشطب من قائمة الترقية باعتبارها عقوبة تكميلية لإحدى العقوبات الواردة في المجموعة الثانية والثالثة من العقوبات التأديبية، ويتعين لإيقاع هذه العقوبة التكميلية توافر شرطين هما : أن تكون العقوبة الرئيسية هي إحدى العقوبات الواردة في المجموعة الثانية أو الثالثة، وأن يتضمن القرار التأديبي الصادر إشارة صريحة لتلك العقوبات التكميلية، وتتضمن الفقرة ٢ من المادة ٤٦ من المرسوم الصادر في ١٩٥٨/١٢/٢٢ النقل كعقوبة تكميلية يمكن أن يوقع بجانب إحدى العقوبات الواردة في قائمة العقوبات التأديبية وهي العقوبات رقم (٣ و ٤ و ٥)[3].

وفي سبيل بيان العقوبات التأديبية المقنعة تبين محكمة العدل الأردنية بأنه : (أما القول بأنه لا يجوز فرض عقوبتين على فعل واحد خلافاً للقواعد العامة والمبادئ الجزائية وأن هنالك غلواً في إيقاع العقوبة

---

(١) شطناوي، مرجع سابق، ص٢٨٧- ٢٨٨.
(٢) حسن، مرجع سابق، ص٨٦- ٨٧. – الطبطبائي، مرجع سابق، ص ١٧٠.
(٣) شطناوي، مرجع سابق، ص٢٩٢.

فغير وارد ذلك لأن قرار حجب الزيادة السنوية عن القاضي صدر بمقتضى المادة ١٢٠ فقرة ب من قانون استقلال القضاء والتي أجازت إصدار قرار حجب الزيادة عند فرض إحدى العقوبات المذكورة في الفقرات (أ، ب، جـ) من المادة أ من قانون استغلال القضاء من المجلس التأديبي، إذ أن هذا المجلس سبق وأن فرض عقوبة الإنذار وفق أحكام الفقرة ب المذكورة فإن من حقه أن يقرر حجب الزيادة السنوية عن القاضي تبعاً لعقوبة الإنذار وهو إجراء تستقل بملاءمته الإدارة ولا نجد فيه غلواً في إيقاع العقوبة)[1].

المطلب الثاني

ماهية النقل التأديبي "العقوبة التأديبية المقنعة"

سأقوم بتناول هذا المطلب من خلال تقسيمه إلى الفروع التالية:

الفرع الأول

التعريف بالنقل الإداري

لم تتعرض الأنظمة والقوانين التي تنظم الوظيفة العامة، ومنها نظام الخدمة المدنية الأردني لتعريف نقل الموظفين العموميين، وترك الأمر للفقه والقضاء الإداريين، وقد حاول الفقه الفرنسي تقديم تعريفات متعددة لنقل الموظفين، لكنها متجانسة تقريباً في مضمونها وتدور حول فكرة واحدة حتى لو اختلفت التعبيرات المستعملة، فذهبت أحدهم إلى القول بأن النقل هو تمييز العمل أو مكان الإقامة التي تفرضه الإدارة على الموظف بإرادتها المنفردة .ويعرفه آخر بأنه كل تغيير في العمل الإداري[2].

ويذهب الدكتور علي الخطار إلى القول : "إن التعريفات السابقة تتركز بصفة أساسية على الآثار القانونية المترتبة على نقل الموظفين، ولا تعد بالتالي تعريفاً دقيقا لسلطة النقل، لذا فإننا نرى بأنه يجب التركيز أولاً بصفة أساسية على طبيعة هذه الصلاحية المخولة للرؤساء الإداريين لنقل مرؤوسيهم، وبناء على هذا فإنه يمكن تعريف النقل بأنه سلطة تقديرية

---

(١) عدل عليا أردنية، صادر بتاريخ ١٩٨٥/٧/٩، مجلة نقابة المحامين سنة ١٩٨٥، ص ١٩٤٢.

(٢) أنظر هذه التعريفات : شطناوي، مرجع سابق، ص١٤٠.

تتمتع بها السلطة الإدارية المختصة تمكنها من إجراء تنقلات بين موظفيها بغية الاستفادة من قدرات وخبرات ومؤهلات الموظف العام على أفضل صورة ممكنة، ومما لا شك فيه أن يترتب على ممارسة هذه السلطة التقديرية تغيير في عمل الموظف المنقول نوعياً أو تغيير مكانة.. ولكن ذلك الأثر هو نتيجة لممارسة هذه الصلاحية فقط "[١].

ويعرف الدكتور نواف كنعان النقل كوضع وظيفي ينصرف إلى قيام الإدارة باستبدال الوظيفة المسندة للموظف بوظيفة شاغرة من نفس النوع والمرتبة في دائرة أخرى[٢]، وقد عرفت محكمة العدل العليا الأردنية النقل بقولها: (إن النقل بمعناه القانوني هو فك ارتباط الموظف من الدائرة المنقول منها وربطه بالدائرة المنقول إليها بحيث يصرف راتبه وتصدر القرارات المتعلقة به من هذه الدائرة)[٣]. ويكون النقل بقرار من السلطة المختصة بالتعيين في الجهة الحكومية المنقول إليها بعد موافقة نفس السلطة في الجهة الحكومية المنقول منها، وحفظاً لحق الموظف وعدم إفساح المجال للإضرار به فقد اشترط المشرع أن يكون النقل إلى وظيفة شاغرة من نفس درجته وظيفته وفي مجموعة الوظائف الرئيسية التي تندرج فيها هذه الوظيفة وعليه لا يجوز نقل الموظف من وظيفته الفنية إلى أخرى إدارية، لأن القانون لا يجيز النقل إلا إلى وظيفة شاغرة من نفس درجة وظيفته على أن تكون من نفس المجموعة الرئيسية التي تندرج فيها هذه الوظيفة[٤].

والنقل إما أن يكون نقلاً مكانياً أو نقلاً نوعياً، بالنظر إلى طبيعة النقل ذاتها، فيوصف النقل بأنه نقلاً نوعياً إذا ما نقل الموظف إلى عمل جديد يتضمن تغييراً في مهمات الوظيفة وذلك حينما ينقل الموظف إلى وظيفة ذات مهام ومسؤوليات جديدة مغايرة لمهام ومسؤوليات الوظيفة السابقة وبنفس الدرجة بصرف النظر عن مكان العمل، ومثاله

---

(١) شطناوي، مرجع سابق، ص١٤٠- ١٤١.

(٢) كنعان، نواف، القضاء الإداري، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر والتوزيع والدار العلمية الدولية للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠٠٢، ص١٢٣.

(٣) عدل عليا أردنية رقم ٥/٢٧، مجلة نقابة المحامين سنة ١٩٦٧، ص ١٤.

(٤) الطبطبائي، مرجع سابق، ص١٦٨.

نقل الموظف من وظيفة تخصصية "فنية" إلى وظيفة إدارية في نفس الدرجة[1].

ومقتضى ذلك أن النقل النوعي يتضمن أن تكون الوظيفة المنقول إليها الموظف مماثلة للوظيفة المنقول منها من الناحيتين المادية والأدبية، أي أن تتفق الوظيفتان من حيث الطبيعة، فتكونان من نفس المجموعة الوظيفية التي تنتمي إليها درجته كما يجب أن تتفق الوظيفتان من حيث شروط التعيين، فإذا كانت الوظيفة التي نقل إليها الموظف تغاير من حيث الطبيعة أو شروط التعيين أو الوظيفة التي كان يشغلها قبل النقل، فإن النقل في هذه الحالة يجب أن يحوز قبوله ورضائه. وأما النوع الثاني فهو النقل الذي لا يتضمن تغييراً في مهمات الوظيفة ومسؤولياتها وإنما يقتصر التغيير على تغيير مكان أداء العمل فقط، أي بمعنى نقل الموظف من وظيفة إلى أخرى وبنفس درجته أو بدرجة أقل وسواء أكان ذلك داخل الدائرة أو المؤسسة التي يعمل فيها الموظف العام أو خارجها[2].

ولا يشترط في قرارات النقل المكاني قبول الموظف لها، إذ يجوز نقله من مكان إلى آخر، دون أن يتوقف ذلك على رضائه، أو وجوده الفعلي في الوظيفة وقت صدور قرار النقل، كأن يكون في إجازة خاصة، وإذا لم يكن المشرع قد نظم عملية النقل المكاني بقواعد تنظيمية، فإن النقل يكون من السلطات التقديرية المتروكة للإدارة، حسبما يكون متفقاً مع الصالح العام، وأن كان عليها هنا مراعاة مبدأ تكافؤ الفرص بين الموظفين في هذا الشأن[3].

الفرع الثاني

ماهية النقل التأديبي المقنع وغايته

يقصد بالعقوبات التأديبية المقنعة إجراءات إدارية تستهدف الإدارة من اتخاذها إيقاع عقوبات تأديبية بحق الموظف العام من خلال إجراءات

---

(١) شطناوي، مرجع سابق، ص١٤٣.- كنعان مرجع سابق، ص١٢٤.

(٢) شطناوي، مرجع سابق، ص ١٤٣. – كنعان، مرجع سابق، ص ١٢٣.

(٣) الطبطبائي، مرجع سابق، ص ١٦٩- ١٧٠.

إدارية لا يجوز اتخاذها إلا لتحقيق المصلحة العامة ولكن الإدارة اتخذتها لعقاب الموظف، أي أنها انحرفت في استخدام صلاحية إدارية لتحقيق هدف آخر غير ذلك الهدف الذي يريد المشرع تحقيقه[1].

وتتميز العقوبات التأديبية المقنعة دوماً بعنصر شخصي يتمثل في نية مصدرها في إيقاع جزاء معين بحق الموظف، وبعنصر موضوعي يتمثل في أن الإجراء يترتب عليه آثار قانونية مماثلة أو متقاربة للعقوبة التأديبية نظراً لما يمثله من مساس بمركز الموظف الوظيفية، بمعنى أنه يحرم الموظف أو يقيد تمتعه بالحقوق الوظيفية التي يستمدها من مركزه الوظيفي، ويتعين على القضاء الإداري إذا طعن بعدم مشروعية إجراء إداري معين لانطوائه على عقوبة تأديبية مقنعة أن يوفق بين اعتبارات الطاعة الرئاسية مع ضرورات ومقتضيات حماية الموظف من احتمال مخاطر الانحراف والتعسف، وإنما نقطة توازن بين الاعتبارات السابقة المختلفة والمتباينة[2].

ويذهب الدكتور عادل الطبطبائي في معرض تعليقه على العقوبات التأديبية المقنعة إلى أنها: " تصرفات تتخذها الإدارة ضد الموظف، وتحاول أن تضفي عليها صفة المشروعية، مستندة وراء بعض الإجراءات التي يجيز لها القانون اتخاذها كالتدابير الداخلية . ولكنها في حقيقة الأمر تهدف من اتخاذها توقيع عقوبة تأديبية لا يجيزها القانون .ولا يعني لجوء الإدارة إلى استخدام أسلوب العقوبات التأديبية المقنعة، عدم ارتكاب الموظف لخطأ في كل الأحوال، بل قد يكون العكس هو الصحيح، كما لو ارتكب الموظف خطأين في حقه، ولكنها رأت أن إتباع الإجراءات التي يتطلبها القانون لتوقيع عقوبة تأديبية عليه قد يستغرق وقتاً طويلاً، في حين أن مصلحة العمل والحرص على سير المرافق العامة بانتظام واضطراد تقتضي اتخاذ إجراء سريع بحق الموظف المخطئ . وقد تلجأ الإدارة إلى الأسلوب التأديبي المقنع كذلك بغية التخلص من موظفيها

(١) شطناوي، مرجع سابق ، ص ٢٨٨.
(٢) شطناوي، مرجع سابق، ص٢٨٩.

غير الأكفاء على الرغم من عدم ارتكابهم لأي خطأ يمكن محاسبتهم عليه[1] ".

الفرع الثالث

التمييز بين العقوبة التأديبية المقنعة والنقل الإداري

يستهدف نقل الموظفين العموميين تحقيق مصلحة العمل عن طريق الاستفادة من خدمات الموظفين العموميين بأفضل صورة ممكنة وبأقل نفقة ممكنة، فيجب على الجهة الإدارية المختصة مراعاة مصلحة العمل، وحسن سير الجهاز الإداري، والنفقات المادية عند إجراء التنقلات بين موظفيها، لذلك يجب أن يستهدف النقل دوماً تحقيق مصلحة العمل حتى لو فقد الموظف بعض المزايا والامتيازات المادية فقرينة المشروعية لصيقة بقرارات النقل فكل قرار نقل يفترض فيه أن يستهدف تحقيق المصلحة العامة حتى يثبت عكس ذلك[2].

وإن النقل يستهدف تحقيق مصلحة العمل، إذ يستهدف ملء المراكز والوظائف الشاغرة وتحسين توزيع العمل داخل المرفق العام، ويبدو أن النقل أحيانا وسيلة ضرورية لفض سوء تفاهم بين الرئيس الإدارية الأعلى وأحد مرءوسيه أن ينطوي على إجراء تأديبي مقنع بحق الموظف العام، فالمصلحة العامة تقتضي دوماً أن يسوء العمل الإداري جو من الود والتفاهم بين الرئيس الأعلى ومرءوسيه، وأن تقوم العلاقات الوظيفية والإدارية على اعتبارات المصلحة العامة، واعتبارات الود والاحترام المتبادل، لذا يمكن استخدام النقل وسيلة لفض سوء تفاهم ووسيلة لمنع تفاقمه بين الرئيس الإداري الأعلى وأحد مرءوسيه[3].

أما إذا جانبت السلطة المختصة تحقيق الهدف من النقل، فيكون قرارها معيباً بعيب الانحراف في استعمال السلطة، إذ يولي القضاء الإداري أهمية بالغة للهدف الذي يستهدفه مصدر القرار، فإذا تبين له أن الإدارة

---

(١) الطبطبائي، مرجع سابق، ص ١٧٠- ١٧١.
(٢) شطناوي، مرجع سابق، ص ١٤٧.
(٣) شطناوي، مرجع سابق، ص١٤٧- ١٤٨.

استعملت إجراء النقل بدل الإجراء التأديبي فإنه يعيد التكييف القانوني لهذا القرار ويضفي عليه التكييف القانوني السليم، ويخضعه للقانون الذي يحكم الطائفة التي ينتمي إليها حقيقة إذ العبرة في تكييف الإجراء الإداري هو للوصف الذي يعطيه له التشريع وليس للتعبير الذي تستعمله الإدارة التي لا تملك صلاحية تغيير التكييف القانوني[١].

والتفرقة بين العقوبات التأديبية والإجراءات الإدارية تتمثل فيما يلي:

أولاً : تعتبر العقوبات التأديبية محددة على سبيل الحصر لا تملك السلطة التأديبية توقيع غيرها، في حين لا تخضع الإجراءات الإدارية لمثل هذا أو ذاك التحديد.

ثانياً : تختلف العقوبات التأديبية عن الإجراءات الإدارية في الأساس القانوني، إذ يشمل الأساس القانوني للعقوبات التأديبية، وبالضرورة في ارتكاب الموظف العام للمخالفة مسلكية تتنافى مع صفته كموظف .وهكذا تعد مخالفة الواجبات الوظيفية شرطاً أساسياً لتحريك الإجراءات التأديبية بحق الموظف، في حين تقتضي الإجراءات الإدارية وجود مصلحة عامة تقتضيها، ولذا يختلفان عن بعضهما البعض في الأسباب التي تقوم وتبنى عليهما.

ثالثاً : تتميز العقوبات التأديبية بجسامتها ووطأتها، إذ تقتضي نية وبواعث عقابية وتستهدف عقاب مخالفة الواجبات الوظيفية، بينما لا تستهدف الإجراءات الإدارية غاية عقابية، فلا يتمثل محل هذه الإجراءات في إيقاع عقوبة إذ إنها تبرر بالاعتبارات ذات المصلحة العامة، هكذا تختلفان عن بعضهما البعض في الغايات التي تستهدفهما .

رابعاً : لا يجوز إيقاع العقوبات التأديبية بحق الموظف المخطئ إلا بعد احترام كافة الضمانات التأديبية ، إذ أن المشرع يحيطها بتلك الضمانات التي تكفل وتوفر للموظف إبداء أوجه دفاعه كاملة في حين لا يستلزم ولا

---

(١) شطناوي، مرجع سابق، ص١٤٨.

يستوجب المشرع لإصدار الإجراءات الإدارية استيفاء شكليات إجرائية معينة[1].

والقاعدة عند بحث مدى صحة وسلامة قرار النقل أن يثبت أنه لم يتضمن تنزيلاً في وظيفة العامل أو اعتداء على حقوقه القانونية في جهة عمله المنقول منها وأن يبين من الأوراق أن النقل استهدف مصلحة العمل وأن النقل لا يعدو أن يكون نقلاً مكانياً لا شبهة للتأديب فيه، فإنه متى ثبت ذلك لا يهم أن يكون النقل قد تم بمناسبة ما ينسب إلى العامل سواء انتهى فيها التحقيق إلى مجازاته أو عدم مجازاته ، طالما أن الجهة الإدارية قد راعت في إجرائه وجه المصلحة العامة ابتغاء البعد عن كل ما يمس حسن سير العمل وانقطاعه، ومتى ثبت ذلك فإن الجهة الإدارية تكون قد مارست سلطتها التقديرية في نقل الموظفين دون انحراف ولا ينطوي الأمر على جزاء[2].

المبحث الثاني
دور القضاء الإداري في إثبات استخدام صلاحيات النقل الوظيفي لغايات تأديبية

إذا كان الأصل هو حرية الإدارة في الاستفادة من خدمات موظفيها في الأماكن التي تحتاجهم فيها، مما يعني حقها في نقل موظفيها بين مختلف الإدارات التابعة لها، بحيث يعتبر مثل هذا النقل من الإجراءات أو التدابير الداخلية التي تدخل في نطاق اختصاصها، ولذلك فأن النقل الذي يتم تحقيقاً لمصلحة المرفق العام لا يعتبر كإجراء تأديبي، إلا أن الإدارة قد تستخدم أسلوب النقل كعقوبة مقنعة بحق بعض موظفيها، كما لو قامت وزارة التربية بنقل أحد مدرسيها إلى مدرسة في منطقة نائية مع أن المدرسة لديها فائض من المدرسين ممن يعملون في تخصص المدرس

---

(١) شطناوي، مرجع سابق، ص٢٨٨- ٢٨٩.
(٢) صادق، سمير، قرارات وأحكام التأديب في ميزان الإدارية العليا، الطبعة الأولى، الهيئة المصرية العامة للكتاب، القاهرة، ١٩٨٥، ص ٨٩- ٩٠.

المنقول، فلا شك أن الوزارة في هذه الحالة إنما قصدت معاقبة الموظف بنقله إلى مكان بعيد، وتحميله مشقة الوصول إليه.

غير أن الكشف عن القصد التحقيقي لجهة الإدارة من إجراء النقل لا يكون سهلاً في كل الأحوال، ولذلك اتجه القضاء إلى الاعتماد على بعض المعايير التي بواسطتها يحاول فهم قصد الإدارة والكشف عن حقيقة الإجراء المتخذ من قبلها.

وعلى ذلك، سأتناول بيان هذا المبحث من خلال المطلبين التاليين :

المطلب الأول

إثبات الانحراف في استخدام صلاحيات النقل الوظيفي لغايات تأديبية في القضاء المصري

سأتناول بيان هذا المطلب من خلال الفروع التالية :

الفرع الأول

المقصود بالانحراف في استخدام صلاحيات النقل الوظيفي لغايات تأديبية

يقتضي هذا الفرع تعريف الانحراف في استعمال الإجراءات الإدارية؛ إذ إن الانحراف في استعمال إجراءات النقل ما هو إلا حالة تطبيقية أو مظهر من مظاهر الانحراف في استعمال الإجراءات الإدارية، فقد تعددت تعريفات الانحراف في استعمال الإجراءات الإدارية، فكل فقيه يعرف الانحراف ويستعمل تعبيرات وألفاظاً متنوعة على الرغم من أن جوهر هذه التعريفات واحدة إذا نجد أن جميع التعريفات تدور حول فكرة واحدة تتمثل في استعمال الإدارة إجراء إدارياً يهدف تحقيق هدف لا يمكن تحقيقه إلا باستعمال إجراء إداري آخر. ويعرف الانحراف في استعمال الإجراءات الإدارية حسب رأي بعض المختصين بأنه استعمال السلطة الإدارية إجراءاً إدارياً غير ذلك الإجراء الذي كان يجب عليها استعماله[١].

ولكي يعتبر القرار الإداري بمثابة الجزاء التأديبي المقنع يكفي أن تتبين المحكمة من ظروف الأحوال وملابساتها أن نية الإدارة اتجهت إلى

---

(١) شطناوي، مرجع سابق، ص ١٤٩.

عقاب الموظف، فإذا صدر القرار بسبب تصرف معين ينطوي على إخلال الموظف بواجبات وظيفته كان القرار قراراً تأديبياً، مثال: إذا كان قرار نقل الموظف قد أفصح عن سبب إصداره وهو تأخير الموظف في تجهيز الحسابات الختامية فإن هذا القرار يكون تأديبياً صدر مخالفاً للقانون، وأساس ذلك أن هذا القرار صدر دون إتباع الإجراءات والأوضاع المقررة للتأديب[١].

ومثال ذلك أيضاً: صدور قرار نقل للموظف بسبب الجزاء التأديبي الموقع بحقه. وخاصة إذا ما كان استناداً إلى نتيجة التحقيقات التي صدر من أجلها صدر الجزاء، ودون إفصاح الإدارة عن الوظيفة المنقول إليها أو تحري مدى احتياجات العمل المنقول إليه أو التناسب في الدرجة بين الوظيفة المنقول منها والوظيفة المنقول إليها، فإنه إزاء هذه الظروف والملابسات لا يعتبر القرار متضمناً نقلاً مكانياً وإنما يستر في الواقع جزاء تأديبياً، وكذلك صدور قرار النقل المكاني من رئيس إداري مختص بالتأديب دون النقل استناداً إلى ذات أسباب مجازاة الموظف بالحسم من راتبه يؤكد أن القرار يستر جزاء تأديبياً[٢].

ويرى الدكتور علي الخطار إن الانحراف في استعمال إجراءات النقل يمكن تعريفه بأنه: "عبارة عن استعمال الإدارة لهذا الأجراء الإداري بغية تحقيق هدف معين لا يمكن تحقيقه إلا باستعمال إجراء إداري آخر"[٣]. ويشترط لتحقيق الانحراف في استعمال الإجراءات الإدارية توافر العديد من الشروط[٤]، لعل من أهمها:

الشرط الأول : يجب أن يكون هنالك إجراءات إداريات على الأقل، فهذا الشرط منطقي وبديهي طالما أن الانحراف في استعمال الإجراءات الإدارية هو استعمال إجراء إداري بدلاً من الآخر.

---

(١) صادق، مرجع سابق، ص ٩٠.

(٢) عفيفي، مصطفى، فلسفة العقوبة التأديبية وأهدافها "دراسة مقارنة"، رسالة دكتورا، ١٩٧٦، ص ٩٨.

(٣) شطناوي، مرجع سابق، ص ١٥٠.

(٤) أنظر في هذه الشروط تفصيلا: شطناوي، مرجع سابق، ص١٥٠.

الشرط الثاني: أن يترتب على هذين الإجراءين الإداريين الآثار القانونية نفسها، أو آثار قانونية مقاربة على الأقل، لذا يقال بهذا الخصوص بأنه يفترض لتحقيق الانحراف في استعمال الإجراءات الإدارية وجود تشريعات متماثلة تسمح في بعض الأحيان بتحقيق الآثار القانونية نفسها، ولكن بواسطة إجراءات إدارية مختلفة.

وبموجب هذا الشرط ينظر مجلس الدولة الفرنسي إلى معنى الآثار الناجمة عن قرار النقل، ومقدار الضرر الذي يلحق بالموظف المنقول، ويبدو أن مجلس الدولة الفرنسي لا يسبغ الصفة التأديبية على قرار النقل إلا إذا توافرت درجة معينة من الجسامة له. تتمثل في فقد بعض المزايا المادية للوظيفة، ويشترط في هذه المزايا أن تكون حقيقية غير إضافية، كما لو تم تخفيض حقيقي في المرتب أو جرى نقل الموظف من وظيفة أعلى في السلم الإداري إلى وظيفة أدنى[(١)].

الشرط الثالث: أن تكون شكليات الإجراء الذي استعملته الإدارة بدلاً من الإجراء القانوني السليم أقل تعقيداً، فمما لا شك فيه أن إجراءات إصدار قرار النقل أقل تعقيداً من الإجراءات والضمانات التأديبية "كحقوق الدفاع" اللازمة والواجبة الإحترام لإصدار القرار التأديبي، لذلك نجد أن الإدارة تتصرف وتتبع هذا المسلك الإداري الشائن، إما بهدف تجنب احترام بعض الشكليات المعقدة، وإما بهدف كسب الوقت، وإما بهدف التحايل على قواعد توزيع الاختصاص أو حتى الاقتصاد في النفقات.

وفي إثبات الانحراف في استخدام صلاحيات النقل الوظيفي لغايات تأديبية يحاول القضاء الفرنسي أن يقوم بفحص الأسباب التي أدت إلى صدور الإجراء سواء أكانت هذه الأسباب واقعية أم قانونية، وبيان ما إذا كانت من طبيعة تأديبية، فإن الإجراء المتخذ تثبت له الصفة التأديبية في هذه الحالة، أو أن يكون مجرد إجراء تنظمي داخلي، إذا كان من طبيعة رئاسية فإذا كان قرار النقل قد صدر استناداً إلى وقائع سابقة تبين إدانة

---

(١) عفيفي، مرجع سابق، ص١٠١.

الموظف منها، أو كان محلاً للمساءلة التأديبية عنها فإن الصفة التأديبية تثبت له، وعلى العكس من ذلك يعتبر قرار النقل مجرد إجراء تنظيمي إذا صدر استجابة لأسباب تنظيمية داخلية يقتضيها العمل في المرفق، ولو تم النقل في غير مصلحة الموظف[1].

الشرط الرابع: سوء نية الإدارة، ويقصد بهذا الشرط أن تختار الإدارة بمحض إرادتها القيام بهذا العمل تحايلاً على القانون وأن يلجأ مختارة لاستبدال الإجراء الإداري القانوني بالإجراء غير القانوني، لذلك يقال بأن الإدارة تستهدف من هذه الانحراف التحلل والتخلص من الشكليات التي تعقد عملها وتحقق غاية أخرى، وبمحض إدارتها تختار الإجراء الإدارية الأكثر بساطة، ولكننا نعتقد أنه لا يشترط تحقق هذا الشرط الرابع المتمثل في سوء نية الإدارة إذ يستوي في هذا المجال حسن سوء نية الإدارة، ويكفي بالتالي توافر الشروط الثلاثة الأولى.

وبذلك لا يلزم لاعتبار القرار الإداري بمثابة الجزاء التأديبي المقنع أن يكون متضمناً عقوبة من العقوبات التدريبية المعينة في القانون وإنما يكفي أن تتبين المحكمة من ظروف الأحوال أن نية الإدارة اتجهت إلى عقاب الموظف، والنقل المكاني في حد ذاته للإدارة الحق في إجرائه حسبما يكون متفقاً مع الصالح العام، فليس يكفي للقول بوجود عيب انحراف الجهة الإدارية وإساءة استعمال سلطتها أو أحدهما أن قرار النقل صدراً معاصراً لقرار الجزاء أو بعده. فقد يكشف قرار الجزاء من اعتبارات من المصلحة العامة تحتم إجراء النقل، وكما أن للجهة الإدارية الحرية في توزيع موظف المرافق العامة بحسب احتياجات هذه المرافق فيجب أن تكون لها هذه الحرية في ضوء صلاحية هؤلاء الموظفين واستعدادهم وكفايتهم في الجهة التي ينقلون منها والتي ينقلون إليها كما يتضح ذلك من شهادات رؤسائهم وتقاريرهم عنهم أو من المخالفات التي تقع منهم[2].

---

(١) الطبطبائي، مرجع سابق، ص١٧٤. - عفيف، مرجع سابق، ص١٠٤.
(٢) صادق، مرجع سابق، ص٩٢.

وقد يصدر قرار بنقل الموظف أو ندبه من وظيفة مقرر لها بدل طبيعة عمل إلى وظيفة أخرى لا تستحق هذا البدل، فإذا أنصب طعن الموظف في قرار نقلة أو ندبه بوصفة قراراً تأديبياً مقنعاً قصد به حرمانه من بدل طبيعة العمل، فإن هذا القرار مشوب بالتعسف والكيد له .وعلى ذلك قضت المحكمة الإدارية العليا المصرية بأنه: (إذا تبين للمحكمة أن صدور القرار بالنقل أو الندب ابتغاء تحقيق مصلحة عامة وفي حدود القواعد القانونية المقررة، ولم يمس المركز القانوني للعامل بأي وجه من الوجه وتم الندب بذات درجته ومرتبة فلا تأثير لكون الندب تم من وظيفة مقرر لها بدل طبيعة عمل إلى وظيفة غير مقرر لها مثل هذا البدل)[1].

وكذلك قضت ذات المحكمة بأنه : (متى كان الثابت أن العامل خالف توجيهات رئيسه المباشر وتخطاه إلى رئيسه الأعلى دون إحالته بما أشار به رئيسه المباشر إمعانا في التحدي وخروجاً على ما تفرضه واجبات الوظيفة من احترام الرؤساء ، فإن التجاء الرئيس المتخصص بسلطته التقديرية إلى نقل الموظف باعتبار أن سلوك الموظف يتنافى مع بقائه في موقعه فإن الرئيس يكون قد باشر مسؤولياته في حدود القانون ودون ثمة انحراف حتى ولو ترتب على النقل تفويت الدور على الموظف في الترقية، ولا يعتبر قرار النقل المكاني في مثل هذه الحالة منطوياً على جزاء)[2].

بل وذهبت دائرة التمييز بمحكمة الاستئناف العليا الكويتية في بيان مضمون الانحراف باستخدام إجراءات النقل الوظيفي لغايات تأديبية إلى القول: (لما كان ذلك وكان الثابت ما سلف بيانه من الأسباب – إن الحكم المطعون فيه قد وضح أن النقل من وظيفة إلى أخرى في البنك المركزي لا يدخل ضمن الإجراءات والجزاءات التأديبية التي عددتها على سبيل الحصر المادة ٥٦ من قرار نظام الموظفين في البنك، والتي اشترطت المادة

---

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم ٥٤٨ لسنة ٢٢ق الصادر بجلسة ١٤ نوفمبر سنة ١٩٨١ ، مشار إليه في : صادق، مرجع سابق، ص٩٣.

(٢) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم ٣٧، الصادر بتاريخ ١٩٥٦/٥/٢ ، مشار إليه في: عفيفي، مرجع سابق ، ص١١١.

٥٧ لتوقيها صدور توجيه من لجنة شؤون الموظفين في هذا الشأن، وكان قرار النقل في ذاته وفقاً لهذه المادة لا يعد جزاء تأديبياً ما دام لم يقترن به تنزيل في درجة الطاعن الوظيفية أو - تخفيض مخصصاته المالية وكان الحكم المطعون فيه قد رتب على ذلك أن قرار النقل يكون على هذا النحو مبرئا من عيب مخالفة القانون وعدم الاختصاص فإنه بذلك كون قد صدر صحياً لا عيب فيه أما نعي الطاعن على الحكم المطعون فيه مخالفة الثابت من الأوراق مردود بأن مفاد ما أورده- الحكم وعلى ما سلف بيانه من أسباب أن الطاعن - وإن وصف قرار نقله بأنه إجراء تأديبي - إلا أنه لم يدع أن هذا النقل يدخل ضمن الجزاءات التأديبية الواردة حصراً بالمادة ٥٦ من نظام الموظفين إلى نعي صفة الجزاء التأديبية عنه، فإن هذا النعي يغدو - وأياً كان وجه الرأي فيه - غير منتج وحيث أنه لما تقدم يتعين رفض الطعن)[١].

الفرع الثاني

الانحراف في استخدام صلاحيات النقل الوظيفي لغايات تأديبية في ضوء أحكام القضاء المصري

أخذ القضاء المصري في بداية الأمر بمعيار شكلي للتمييز بين النقل كعقوبة مقنعة أو كونه مجرد إجراء تنظيمي داخلي، حيث كان مجلس الدولة المصري بموجب هذا المعيار يعتبر الإجراء المتخذ من قبل الإدارة بمثابة عقوبة تأديبية إذا كان ضمن قائمة العقوبات التأديبية الواردة على سبيل الحصر في القانون، أما إذا لم يكن الإجراء ضمن هذه العقوبات، كان مجر إجراء تنظيمي داخلي[٢].

حيث ذهبت المحكمة الإدارية العليا المصرية استناداً إلى هذا المعيار إلى اعتبار أن قرارات النقل المكاني والنوعي من قبيل الإجراءات التنظيمية، حين قضت : (إن قرارات النقل المكاني والنوعي من قبيل

---

(١) حكم دائرة التمييز بمحكمة الاستئناف العليا الكويتية رقم ١٩٨٠/١٢٩، صادر بتاريخ ١٩٨١/٥/٢٧، مشار إليه في: الطبطبائي، مرجع سابق، ص١٦٠- ١٦١.

(٢) عفيفي، مرجع سابق، ص ١١٠. - حسن، مرجع سابق، ص٢٧٤.

الإجراءات التنظيمية والداخلية التي يقصد بها ضمان حسن سير العمل وتنظيمه في المرفق، وذلك لعدم ورود قرارات النقل ضمن قائمة العقوبات التأديبية الواردة على سبيل الحصر في القانون)[1].

ولا شك في أن هذا الاتجاه يعبر عن نظرة ضيقة لطبيعة الإجراءات التي يمكن أن تتخذها الإدارة في حق موظفيها، كما أنه يطلق يد الإدارة في اتخاذ إجراءات ضارة بحق موظفيها تصل بآثارها السلبية إلى نفس درجة العقوبات التأديبية، مع عدم التزام الإدارة في هذه الحالة بالشروط والإجراءات التي يتطلبها القانون لفرض العقاب التأديبي، وبذلك ينفتح المجال أمام الإدارة إلى إضفاء الإجراء الداخلي على العقوبات التأديبية التي توقعها على موظفيها، دون التزام منها بالضمانات التأديبية التي يتطلبها المشرع عند توقيع العقاب، وتبدو خطورة هذا الاتجاه أكثر إذا علمنا أن الإجراءات التنظيمية الداخلية لا تدخل تحت أي حصر، مع عدم ورود أي إشارة إليها في قائمة العقوبات التأديبية[2].

إلا أنه ونتيجة للانتقادات التي وجهت للمعيار السابق، ما لبث مجلس الدولة المصري أن هجر المعيار الشكلي وتبنى المعيار الموضوعي في مجال بيان الانحراف في استخدام صلاحيات النقل لغايات تأديبية وتمييزه عن النقل الإداري أو الإجراء التنظيمي الداخلي، وبموجب هذا المعيار يتأكد القاضي من هدف الإجراء المتخذ في حق الموظف وما إذا كان يقصد به تحقيق مصلحة المرفق وحسن تنظيمه وإدارته، أم مجرد توقيع جزاء تأديبي بحق الموظف، وبذلك يحاول القضاء سبر غور الإدارة في سبيل كشف قصدها الحقيقي، مستعيناً لذلك بالظروف والملابسات المحيطة بالإجراء المتخذ والأسباب التي أسند إليها[3].

(١) حكم المحكمة الإدارية المصري، صادر بتاريخ ١٩٥٦/٥/٢، مشار إليه في: عفيفي، مرجع سابق، ص١١١.
(٢) الطبطبائي، مرجع سابق، ص ١٧٥.- عفيفي، مرجع سابق، ١١١.
(٣) الطبطبائي، مرجع سابق، ص١٧٥.- حسن، مرجع سابق، ص٢٧٧.

وتطبيقاً لذلك اتجه القضاء إلى الاعتماد على بعض القرائن والظروف والملابسات لاتخاذ إجراء النقل للكشف عن الإدارة الحقيقة، فقد اعتبر القضاء معاصرة قرار النقل لعقوبة تأديبية تم توقيعها على الموظف قرينة على أن النقل قد نظر إليه كعقوبة تكميلية، ولا يقصد به تحقيق مصلحة العمل، كما تدعي الإدارة، وقد تكتشف المحكمة من الظروف المحيطة باتخاذ قرار النقل أنه صدر بدون أي سبب مصلحي يدعو إليه وإنما كان القصد منه التشفي والانتقام من الموظف، وذلك بنقله من وظيفة أعلى في السلم الإدارة إلى وظيفة أدنى درجة(١).

وبينت المحكمة الإدارية العليا المصرية عناصر المعيار الموضوعي الذي تبنته في حكم لها بالقول بأنه: (لا يلزم لكي يعتبر القرار الإداري بمثابة الجزاء التأديبي المقنع أن يكون متضمناً عقوبة من العقوبات التأديبية المعينة وإلا كان جزاء تأديبياً صريحاً. وإنما يكفي أن تتبين المحكمة من ظروف الأحوال وملابساتها أن نية الإدارة قد اتجهت إلى عقاب الموظف بغير إتباع الإجراءات والأوضاع المقررة لذلك، فانحرفت بسلطتها في القرار لتحقيق هذا الغرض المستتر فيكون القرار بمثابة الجزاء التأديبي المقنع ويكون عندئذ مشوباً بعين إساءة استعمال هذا الغرض الخفي، وإنما استعملتها فقط في تحقيق المصلحة العامة التي أعد لها القرار كان سليماً ومطابقاً للقانون)(٢).

ويتضح لنا من خلال الأحكام السابقة أن المعيار الموضوعي الذي تتبناه القضاء الإداري المصري هو في الحقيقة تجميع للشروط- التي سبق ذكرها – التي يشترط توافرها لتحقيق الانحراف في استعمال الإجراءات الإدارية لإيقاع عقوبات تأديبية مقنعة، ولا شك في أن هذا المعيار نجده يوفر ضمان أكبر للموظفين عن طريق فحص القرارات الإدارية الصادرة من الإدارة والبحث عن القصد الحقيقي من وراء إصدارها، مما يرتب على

---

(١) عفيفي، مرجع سابق، ١١٥. – الطبطبائي، مرجع سابق، ص ١٧٥- ١٧٦.

(٢) حكم المحكمة الإدارية المصري، صادر بتاريخ ١٩٧١/١٢/٥، مشار إليه في: الطبطبائي، مرجع سابق، ص١٧٦.

الإدارة أن تمتنع عن اتخاذ إجراءات تأديبية بحق موظفيها دون إتباع القواعد التي يتطلبها المشرع في هذا المجال، وذلك خوفاً من بسط رقابة القضاء على المصدر الحقيقي من وراء عقوبات الإدارة التأديبية المقنعة.

وتطبيقا لذلك قضت المحكمة الإدارية العليا المصرية في أحد أحكامها بأنه : (على أن مجرد صدور القرار بالنقل معاصرا لقرار مجازاة العامل لا يعيب قرار مجازاة العامل لا يعيبه قرار النقل لو يجعله منطويا على جزاء تأديبي مقنع – ذلك أن قانون العاملين المدنيين بالدواة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ (مادة ٥٤) أجازت نقل العامل من وحدة إلى أخرى من الوحدات التي تسري عليها أحكامه ، كما أجازت نقله إلى الهيئات العامة والأجهزة الحكومية ذات الموازنة الخاصة بها ووحدات القطاع العام والعكس وذلك إذا كان النقل لا يفوت عليه دورة في الترقية بالأقدمية . كما أجازت المادة ٥٢ من قانون العاملين بالقطاع العام رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٨– لدواعي العمل نقل العامل إلى وضيفة مماثلة أو تتوافر فيه شروط شغلها داخل الشركة . فالنقل يعتبر من الصلاحيات التي تترخص فيها جهات العمل حسبما تقدره للصالح العام ، طالما أن النقل تم إلى وظيفة في ذات المستوى ولم يفوت على العامل دورة في الترقية)[1].

ويعلق المستشار سمير صادق على هذا الحكم بقوله :(ونرى أن الفيصل هنا هو الا يكون القصد هو حرمان عضو السلك الدبلوماسي من العمل بالخارج أما مجرد الأرجاء لمدة شهر أو شهرين فأمر يمكن تصوره من مقتضيات الصالح العام . فإذا تبين من ظروف إصدار القرار لن مجلس السلكين الدبلوماسي والقنصلي وضع في اعتباره تقارير قدمت إليه عن عضو السلك الدبلوماسي وما وصل إليه من تحريات فانه مع قيام هذه الملابسات والظروف يكون قرار أرجاء النظر في النقل قصد به في الواقع حرمانه من النقل للعمل بالخارج وإذا لم تتخذ إجراءات التحقيق وسماع

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم ٢٠٥ لسنة ٢٣ ق ، الصادر بجلسة ١٩٨٠/١/١٤ ، مشار إليه في صادق ، مرجع سابق ، ص٩١ .

دفاع العضو فإن القرار يكون قد قصد به التأديب وبالتالي يعتبر جزاءا مقنعا)[1].

ويرى المستشار سمير صادق بان الأمور لا تؤخذ حسب الظاهر عند البحث في تحديد الانحراف في استخدام إجراءات النقل الوظيفي لغايات تأديبية ، حين يذهب إلى القول (ونرى هنا أيضا أن الأمور لا تؤخذ في مثل هذه الأحوال بحسب الظاهر وكقاعدة عامة بمعنى أن النقل من الوظائف الإدارية العليا إلى الوظائف الفنية العليا جائز قانونا ولا يعد النقل بين هذه الوظائف وتلك تنزيل في الوظيفة بل أن واجب المحكمة هو تقصي قصد مصدر القرار فان الطاعن انما يبني طعنه على ما يستشفه من قصد الجهة الإدارية من إصدار قرارها وليس بمجرد أن القرار جائز أو غير جائز قانونا . فإذا كانت الإدارة قصدت من نقل نائب رئيس أكاديمية البحث العلمي هو القرار يكون منطويا على جزاء مقنع ولو أن النقل تم إلى وظيفة مناظرة وبالرغم من أن النقل جائز قانونا)[2].

المطلب الثاني

إثبات الانحراف في استخدام صلاحيات النقل الوظيفية لغايات تأديبية في ضوء أحكام محكمة العدل العليا الأردنية .

سنقوم بشرح وتفصيل هذا المطلب من خلال الفرعين التاليين :

الفرع الأول

قضاء محكمة العدل العليا الأردنية ودورها في إثبات الانحراف باستخدام صلاحيات النقل الوظيفي لغايات تأديبية .

أن عبء إثبات الانحراف في استعمال إجراءات النقل يقع على كاهل الموظف العام وذلك حسب قواعد الإثبات المنصوص عليها في قوانين اصول المحاكمات وخصوصا قاعدة البينة على من ادعى . بمعنى يجب على من يدعي شيئا أن يقدم البينان التي تدعم وتسند ادعاءاته . فعدم عدالة هذه القاعدة في مجال المنازعات الإدارية أمر ظاهر ، إذ تتمتع

(١) صادق ، مرجع سابق ، ص٩٤ .
(٢) صادق ، مرجع سابق ، ص٩٤- ٩٥ .

الإدارة بامتيازات قانونية متعددة ومتنوعة تجعل مهمة الموظف المدعي الانحراف في استعمال إجراءات النقل شاقة ، وان كانت غير مستحيلة ، خصوصا أن القاضي الإداري يقف مكتوف الأيدي في مجال إثبات الانحراف في استعمال الإجراءات الإدارية وإذا كان الانحراف في استعمال الإجراءات الإدارية يتعلق بالنية والغاية التي استهدفتها الإدارة من القرار الإداري ، وهو أمر يصعب إثباته فان هنالك العديد من المظاهر الخارجية التي تظهر في الصورة وتحيط بإصدار القرار وتجعل مهمة الإثبات سهلة ويسيرة في كثير من الأحيان فمن هذه العناصر الموضوعية والمظاهر الخارجية يستشف ويستخلص الهدف التي سعت الإدارة إلى تحقيقه[1].

وفي قانون محكمة العدل العليا الأخير أصبحت قارات النقل تخضع للطعن أمام المحكمة وشانها في ذلك شان سائر القرارات الوظيفية الأخرى وباستقرار قضاء محكمة العدل العليا الأردنية نلاحظ أنها أصدرت العديد من الأحكام القضائية في موضوع الانحراف في استعمال إجراء النقل وإنها تعتمد أسلوب تحليل ومقارنة الإجراءات في سبيل إثبات انحراف الإدارة فهي تقوم ببحث جميع الظروف المحيطة بإجراءات النقل لتحديد الهدف الذي تسعى الإدارة إلى تحقيقه وصولا لاستظهار نية الإدارة بمعنى معرفة هل استهدفت عقاب الموظف العام أم لا ؟[2].

وذلك فان محكمة العدل العليا الأردنية وفي سبيل إثبات الانحراف في استخدام إجراءات النقل لغايات تأديبية فإنها تستوجب توافر الشروط التالية للقول بوجود الانحراف المطلوب ، وهي كالتالي :

الشرط الأول : ارتكاب الموظف أفعالا معينة تعد عادة مخالفات مسلكية تستحق العقاب التأديبي .

حيث أن صدر قرار نقل الموظف عقب ارتكابه أفعالا معينة تعد عادةً مخالفات مسلكية تعتبره محكمة العدل العليا الأردنية يوجب العقاب . ودليل ذلك أن الإدارة عند نقلها للموظف تكون قد استهدفت عقابه

(١) شطناوي ، مرجع سابق ، ص ١٥٢- ١٥٣ .
(٢) شطناوي ، مرجع سابق ، ص ١٥٤ ، كنعان ، مرجع سابق ، ص ١٢٣- ١٢٤ .

وليس تحقيق مصلحة العمل واستهدفت بالتالي استخدام سلطة النقل لغايات تأديبية ، فقد قضت محكمة العدل العليا الأردنية في أحد أحكامها : (... وعلى اثر هذا التقدير قام مدير الكلية بصفته المباشرة للمستدعي باتخاذ الإجراءات التمهيدية لنقل المستدعي من وظيفته الأساسية كما هو واضح من العبارات الواردة في كتاب المدير الموجه إلى لجنة التحقيق في المسلسل رقم (٦٨) من ملف المستدعي المكتوب مما يقطع بان نية الإدارة اتجهت إلى معاقبة المستدعي بغير اتباع الإجراءات المقررة مما يجعل النقل ينطوي على إجراء تأديبي مقنع)[١].

وقضت أيضا محكمة العدل العليا الأردنية في أحد أحكامها : (أن اسناد قرار نقل المستدعي من مدير مدرسة إلى مدرس في مدرسة أخرى إلى كتاب مدير مكتب التربية والتعليم الذي اسند فيه للمستدعي عدم لياقته للقيام بوظيفة مدير مدرسة بسبب ضعف شخصيته وتعدد المخالفات المتعلقة بواجبات الموظف . مخالفاته المتكررة لواجبات الوظيفة وسوء إدارته وتصرفه وعدم تقيده بالدوام الرسمي وسوء تصرفه بالأمور المالية ومخالفته اصول المخاطبات الرسمية لرؤسائه مما ينطوي على الإخلال بواجبات الوظيفة ويدل على أن الإدارة اتجهت إلى عقاب الموظف بغير اتباع الإجراءات التأديبية)[٢].

الشرط الثاني

أن يترتب عن النقل اختلاف واضح بين الوظيفتين

أخذت محكمة العدل العليا الأردنية بمعايير ومؤشرات لإثبات أن هنالك اختلافا واضحا بين الوظيفتين لكي ينطوي قرار النقل على إجراء تأديبي مقنع ، حيث يمكن للمحكمة أن تستخلص من ذلك هدف الإدارة

---

(١) عدل عليا أردنية ، تاريخ ١٩٨٥/٧/١٠ ، مجلة نقابة المحامين لسنة ١٩٨٥ ص ١٧٧٢

(٢) عدل عليا أردنية ، تاريخ ١٩٥٥/٩/٢٧ ، مجلة نقابة المحامين لسنة ١٩٨٥ ص ١٧٧٢ .

لعقاب الموظف دون اتباع الإجراءات واحترام الضمانات التأديبية ، وهذه المعايير يمكن تلخيصها بما يلي :

أولا : معايير مستوى الوظيفة من حيث الصلاحيات والمسؤوليات .

استقر قرار محكمة العدل العليا الأردنية على اعتبار الاختلاف والتباين بين الوظيفتين من حيث صلاحياتها ومسؤولياتها قرينه على انحراف الإدارة في استخدام صلاحياتها في نقل الموظفين[1] . وفي ذلك نذهب محكمة العدل العليا الأردنية إلى التأكيد على ذلك حينما تقضي بأنه :(نجد في الظرف والملابسات التي أحاطت بصدور القرار المطعون فيه أن نقل المستدعي الأول من وضيفة مدير مدرسة الربة الزراعية إلى وظيفة تقل عنها في المستوى وهي وظيفة رئيس قسم اللوازم في مديرية التربية والتعليم بما ينطوي على عقوبة تأديبية مقنعة لم يقصد فيها الصالح العام وبالتالي فان قرار نقل المذكور مشوب بعين إساءة استعمال السلطة)[2] .

وقضت أيضا بأنه :(إذا كان مستوى وضيفة مهندس في قسم الكهرباء اقل بكثير من مستوى رئس قسم الصناعة فيكون نقل الموظف في الوظيفة الثانية إلى الأولى منوطا على إجراء تأديبي مقنع إذا كانت الوظيفة التي يشغلها الموظف هي مدير دائرة مستقلة مرتبطة رأسا بالوزير وكانت الوظيفة التي نقل منها هي عضو في مجلس رئسيه وكيل وزارة فتكون الوظيفة التي نقل منها من مستوى ومرتبة ومسولة الوظيفة التي نقل إليها وهي من مستوى ومرتبة وميوله الوظفيفة التي كان يشغلها ويكون قرار نقله حقيقية إجراءا تأديبيا)[3] .

وقد نصت المادة ٨٤ من نظام الخدمة المدنية الأردنية رقم ٥٥ سنة ٢٠٠٢ على انه :(أ – يجوز نقل الموظف أو انتدابه من وظيفة إلى أخرى في الدائرة نفسها أو إلي وظيفة في دائرة أخرى أو إعارته وفقا لاحكام هذا

---

(١) شطناري ، علي خطار ، موسوعة القضاء الإداري "الجزء الثاني" الطبعة الأولى ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان ، ٢٠٠٤ ص٦٨٠ .

(٢) عدل عليا أردنية ، تاريخ ١٩٩٤/٣/١٢ ، مجلة نقابة المحامين لسنة ١٩٩٥ ص ٣٢٦٩ .

(٣) عدل عليا أردنية ، تاريخ ١٩٧٣/٣/٢٢ ، مجلة نقابة المحامين لسنة ١٩٧٣ ص ٣٩٣ .

النظام على أن لا يؤثر نقل الموظف أو انتدابه درجته أو دقته فيها أو على الراتب الذي يستحقه). وكذلك فان نص المادة ٦٦ من نظام الخدمة المدنية السابقة رقم ١٤ سنة ١٩٩٧ تنص على أن : (تنظم أمور نقل الموظفين بصرف النظر عن ماهية الوظائف التي ينقلون أليها) .

وبالاستناد إلي هذه النصوص يمكن تقرير انه لا يكون قرار نقل الموظف ينطوي على إجراء تأديبي ما دام قد تم نقله بنفس درجته وراتبه ، وتكون الإدارة قد استعملت حقها المنصوص عليه في نظام الخدمة المدنية وهذا أما دفع محكمة العدل العليا الأردنية إلى العدول عن هذا المعيار والأخذ بغيره من المعايير ومنها معيار الراتب والمزايا المالية .

ثانيا: معيار الراتب والمزايا المالية الأخرى.

اعتبرت محكمة العدل العليا الأردنية الراتب الذي يتقاضاه الموظف والامتيازات المالية معيارا لاكتشاف وتحديد نية الإدارة من وراء استخدامها لإجراءات النقل من معرفة مدى الاختلاف في الراتب والامتيازات المالية للوظيفتين[1] .

وفي ذلك قضت محكمة العدل العليا الأردنية :(لا يصح تقييم وظيفة المفتش في الخط الحجازي الأردني على أساس مدى صلاحية هذه الوظيفة، إذ لم يرد في قانون ونظام الخط بوظيفة مفتش أو تحديد لمدى صلاحيتها . وانما ينبغي تقييم وظيفة المفتش بمقدار الراتب المرصد لها في الموازنة ومقارنة ذلك بالراتب المخصص لوظيفة رؤساء الأقسام وحيث أن الرواتب المخصصة في الموازنة لمعظم رؤساء الأقسام تزيد على الراتب المخصص للمفتش كما أم راتب رئيس قسم الحركة لا يقل عن راتب المفتش فان نقل المستدعي من وظيفة مفتش إلى رئيس قسم الحركة لا ينطوي على إجراء تأديبي مقنع ، لان الوظيفة التي نقل إليها لا يقل مستواها عن مستوى وظيفته الأصلية ، سيما دون الراتب الذي حصل عليه بعد نقله يزيد على مقدار الراتب الذي كان يتقاضاه قبل النقل)[2].

(١) شطناوي ، الوظيفة العامة ، مرجع سابق ، ص ١٥٦ .
(٢) عدل عليا أردنية ، تاريخ ١٩٦٩/٢/٩ ، مجلة نقابة المحامين لسنة ١٩٦٩ ص ٧٣ .

ومع عدم صمود هذا المعيار وصحته انطلاقا من أن الرواتب والامتيازات المالية لا تصلح معيارا لتحديد الاختلاف الواضح بين الوظيفتين ، فلذلك عدلة محكمة العدل العليا الأردنية عن هذا المعيار ولم تأخذ به الا في اليسير من أحكامها .

ثالثا : معيار الدرجة .

توجب المادة ٨٣ من نظام الخدمة المدنية الأردني أن ينقل الموظف إلى وظيفة أخرى دون أن يؤثر ذلك على درجته أو أقدميته فيها أو على الراتب الذي يستحقه ، وتنص كذلك المادة ٨٤ من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم ٥٥ لسنة ٢٠٠٢ على انه : (لا يجوز انتداب الموظف إلى أي دائرة أخرى في الدائرة نفسها ويشترط في الانتداب إلى دائرة أخرى أن يكون لمدة لا تزيد على خمسة سنوات مجتمعة أو متفرقة خلال مدة عمل الموظف في الخدمة المدنية).وكذلك فإن المادة ٣٦ من نظام الخدمة المدنية الأردني القديم رقم ١ لسنة ١٩٨٨ تنص على أنه : (وفي جميع الأحوال لا يجوز نقله أو انتدابه إلى وظيفة تقل درجتها عن درجة وظيفته الأصلية) . وتضيف المادة (٦٧) من النظام نفسه أنه : (لا يؤثر نقل الموظف في لي حالة من حالات النقل على أقدميته في الدرجة أو على الراتب الذي يستحقه) .

وأخذت محكمة العدل العليا بمعيار الدرجة (درجة الوظيفتين المنقول منها والمنقول إليها) لإثبات سوء نية الإدارة وانحرافها في استعمال إجراءات النقل . فإذا تبين للمحكمة أن هناك اختلاف في درجة الوظيفتين تحكم بإلغاء قرار النقل لانطوائه على إجراء تأديبي مقنع . فقد قضت بما يلي : (ولهذا فان نقل المستدعي من وظيفة إلي وظيفة أخرى معادلة لها في الدرجة وضمن الدائرة الواحدة لا ينطوي على إجراء تأديبي بقطع النظر عن ماهية الوظيفة التي نقل إليها . عدل عليا :١٩٧٠/٥/١٦ ، مجلة نقابة المحامين ١٩٧٠ ، ص ٤١٥ ، وتقول في حكم أخر : "يتبين أن الدرجة المخصصة لوظيفة سكرتير المجلس البلدي هي الدرجة التاسعة و أن الدرجة المخصصة لوظيفة مراقب أبنية ومفتش لحوم هي الدرجة التاسعة

أيضا . وحيث لا يوجد في نظام موظفي البلديات نص يمنع نقل الموظف من وظيفة إلى وظيفة أخرى مماثلة لها بالدرجة فإن قول المستدعي أن النقل مخالف لاحكام القانون بحجة أن ينطوي على إجراء تأديبي مقنع هو قول غير وارد ولا يستند إلى أساس)[١].

ويشير الدكتور علي خطار - وفي معرض تعليقه على هذا الحكم - بأنه : (يجب التنويه هنا إلى أن كل نقل ينطوي على تنزيل درجة الموظف لا يعتبر عقوبة تأديبية مقنعة ، خصوصا إذا جاء عقب عقوبة تنفيذية يقتضي تنفيذها تنزيل درجة الموظف ، فعلى الرغم من أننا نجد أن تنزيل درجة المستدعي نتيجة الإجراء التأديبي هو ابتداء قد أوجب وضعا من عدم التوافق بين درجته الجديدة التي نزل إليها ووظيفته السابقة ، مما يتطلب التصحيح عن طريق النقل ، وهذا يرجع لدينا أن الباعث على إصدار قرار النقل يعود لاعتبارية إدارية ، كما جاء في أسباب القرار وليس بدوافع الانتقام والانحراف بالسلطة كما يدعي المستدعي)[٢].

وهذا ما تقضي به محكمة العدل العليا الأردنية أيضا - وفي حكم حديث لها نسبيا - حين تبين انه : (إن قرار نقل الموظف من مدير تحرير رسالة مجلس الأمة إلى العمل في مديرية المراجع والقوانين بوظيفة منسق معلومات وتوثيق على أن يتم تعديل مسمى في جدول تشكيلات الوزارات والدوائر الحكومية لعام ١٩٩٧ أي انه بتاريخ صدور القرار لم يكن هناك أي وجود للوظيفة المنقول إليها في جدول الوزارات والدوائر الحكومية ، فيكون القرار المطعون فيه غير قائم على أساسا من القانون وهو حقيق بالإلغاء)[٣].

(١) عدل عليا أردنية، صادر بتاريخ ١٩٧٠/٥/٦ ، مجلة نقابة المحامين لسنة ١٩٧٠ ، ص ٤١٥ .

(٢) شطناوي ، مرجع سابق ، ص ١٥٧ .

(٣) عدل عليا أردنية، صادر بتاريخ ١٩٩٧/١١/٢٥ ، قرار رقم ٩٧/٢٩١ في قضية رقم ٤٣ " حكم غير منشور " .

الفرع الثاني

النتائج المترتبة على الانحراف في استخدام إجراءات النقل الوظيفي لغايات تأديبية

يرتب القضاء الإداري على الانحراف في استخدام إجراءات النقل الوظيفي لغايات تأديبية عدة نتائج بمجرد ثبوت هذا الانحراف للمحكمة ، منها أنها تقوم بإعادة تكييف القرار الصادر عن الإدارة ، وبالتالي يصبح لها الاختصاص بنظر مشروعية هذا القرار ، وأخيرا الحكم ببطلانه أو إلغاءه . وسأوضح ذلك على النحو التالي :

أولا : إعادة تكييف قرار النقل

ترى محكمة العدل العليا الأردنية ، وبحق أنها غير ملزمة بالتكييف القانوني الذي تسبغه الإدارة على القرار الإداري ، ومنحت نفسها حق إعادة تكييف القرار وإضفاء التكييف القانوني السليم ، فالعبرة في وصف القرار الإداري يعود للتكييف القانوني الصحيح وليس للوصف الذي تضفيه الإدارة على القرار[١].

ثانيا : اختصاص محكمة العدل العليا بنظر مشروعية هذه القرارات وفقا للقانون رقم ١٤ لسنة ١٩٩٢.

استنادا لنص المادة ٩ من قانون محكمة العدل العليا الأردنية رقم ١٤ لسنة ١٩٩٢[٢]يتبين أن المحكمة أصبحت مختصة بنظر طعون القرارات الإدارية الخاصة بالنقل شأنها في ذلك شأن الأوضاع الوظيفية الأخرى ، دون حاجة لما جرى عليه العمل في السابق من تكييف قرارات النقل على أنها قرارات تعيين لتصبح مختصة فيها ، وذلك لعدم ذكر قرارات النقل من قبل القرارات الخاضعة للطعن أمام هذه المحكمة في ضل القانون رقم ١١ لسنة ١٩٨٩[٣]. حيث قضت المحكمة في أحد أحكامها ـ وفي ظل التشريع

---

(١) شطناوي ، الوظيفة العامة ، مرجع سابق ، ص ١٥٧ .

(٢) المنشور في الجريدة الرسمية بتاريخ ١٩٩٢/٣/٢٥ ، من العدد ٣٨١٣ ، صفحة ٥١٦ .

(٣) كنعان ، مرجع سابق ، ص ١٢٤.

السابق ـ بأنه : (يتبين أن نقل المستدعي من عمان إلى منطقة الأغوار هو نقل مكاني وقد استقر الاجتهاد على أن قرارات النقل المكاني غير قابلة للطعن أمام هذه المحكمة لأنها لا تدخل في عداد القرارات الصادرة بحق الموظفين التي أجازت الفقرة الثالثة من المادة العاشرة من قانون تشكيل المحاكم النظامية الطعن بها بدعوى الإلغاء)(١).

وإن كانت محكمة العدل العليا الأردنية غير مختصة ـ قبل صدور قانونها الحالي ـ بنظر مشروعية قرارات النقل إلا أنها كانت تعطي نفسها الحق ينظر مشروعيتها إذا انطوى النقل على عقوبة تأديبية مقنعة(٢) . وفي ذلك ذهبت محكمة العدل العليا الأردنية إلى القول : (قد استقر قضاء محكمة العدل العليا على أن قرارات النقل تكون خاضعة للطعن أمامها إذا انطوت على عقوبة تأديبية مقنعة يتبين بالنسبة للدفع بعد اختصاص المحكمة أن المستدعي ادعى بان القرار المشكو منه هو إجراء تأديبي مقنع . وقد استقرار قضاء هذه المحكمة والقضاء الإداري بصورة عامة على أن قرارات النقل تكون خاضعة للطعن إذا كان القرار ينطوي على جزاء أو إجراء تأديبي مقنع)(٣).

ثالثا : بطلان القرار الإداري الصادر بحق الموظف

من المنطقي أن يحكم القضاء الإداري بإلغاء القرار الإداري الصادر إذا تبين وثبت له بالبحث أن الإدارة قد انحرفت في استعمال إجراءات النقل فلم يقبل القضاء الإداري هذا التحايل الإداري على النصوص والأحكام التشريعية ولم تجامل محكمة العدل العليا الإدارة في هذا المسلك الإداري غير المشروع . وعبرت المحكمة مرات عديدة جدا عن عدم رضائها عن هذا السلوك الإداري الشائن ، حيث تبين في أحد

---

(١) عدل عليا أردنية ، صادر بتاريخ ١٩٧٧/١١/٢٦ ، مجلة نقابة المحامين لسنة ١٩٧٨ ، ص ٢٣ .

(٢) شطناوي ، الوظيفة العامة ، مرجع سابق ، ص ١٥٨ - ١٥٩ . – كنعان ، مرجع سابق ، ص ١٢٣ - ١٢٤ .

(٣) عدل عليا أردنية ، صادر بتاريخ ١٩٧٩/٥/١٩ ، مجلة نقابة المحامين لسنة ١٩٧٩ ، ص ٩٩ .

أحكامها بأنه : (أن الإدارة تقر أن التنبيه الذي وجهته بتاريخ ١٩٨٥/١٠/١٠ إلى المستدعية كان بسبب حجب طلبي النقل المقدمين منكل من المتعاملين دون إعلام الدائرة وقيامها بنقل المستدعية بعد ذلك التنبيه بتاريخ ١٩٨٥/١١/٥ كل ذلك يدل على أن نية الإدارة من هذا النقل اتجهت إلى عقاب الموظفة المستدعية بغير اتباع الإجراءات التأديبية وعليه تقر بالأكثرية إلغاء القرار المطعون فيه لانطوائه على إجراء تأديبي مقنع)[١].

الخاتمة

في نهاية المطاف ، نجد أنه إذا ما طعن بعدم مشروعية إجراء أداري معين لانطوائه على عقوبة تأديبية معينة ، فإن القضاء الإداري يعمل على التوفيق بين اعتبارات الطاعة الرئاسية مع ضرورات ومقتضيات حماية الموظف ضد الانحراف والتعسف ، لإيجاد نقطة توازن بين الاعتبارات السابقة المختلفة ، وصولا إلى تقدير إمكانية جود أو عدم وجود عقوبة تأديبية مقنعة قد أوقعت على موظف ما ، وعليه فالعقوبات التأديبية تنطوي على انحراف في استعمال الإجراءات الإدارية ، ويعد بذلك قرار النقل هذا - في نظر الفقه والقضاء الإداريين - قرارا غير مشروع لانطوائه على عقوبة تأديبية مقنعة .

وإن النظام التأديبي في الأردن والأنظمة التأديبية المقارنة يأخذ بمبدأ شرعية العقوبة التأديبية ، فالعقوبات التأديبية يحكمها المبدأ الذي يكرسه قانون العقوبات العام والقائل بأنه لا عقوبة إلا بنص ، ويطبق مبدأ شرعية العقوبات في ميدان التأديب الوظيفي ، ولكن بتطبيق مختلف ومغاير لتطبيقه في الميدان الجنائي، فإذا كانت العقوبات التأديبية تخضع لمبدأ الشرعية ويعد المشرع هو الجهة القانونية المختصة بإحداث العقوبات التأديبية أو الترخيص بإحداثها ، فإن السلطة التأديبية لا تملك إيقاع عقوبات تأديبية غير تلك العقوبات المنصوص عليها في القانون من حيث

---

(١) عدل عليا أردنية ، صادر بتاريخ ١٩٨٦/٥/١٢ ، مجلة نقابة المحامين لسنة ١٩٨٧ ، ص ٤٦ .

الطبيعة والمدة والمقدار ، ومنها العقوبات التأديبية المقنعة والتي أبرزها النقل الذي يعد أهم تطبيقاتها .

وأخيرا ، وجدنا أن القضاء الإداري المصري يميل إلى الأخذ بالمعيار الموضوعي لتحديد مفهوم العقوبة التأديبية المقنعة من خلال تحديد مفهوم الانحراف في استخدام إجراءات النقل لغايات تأديبية ، وكذلك الحال فإن قضاء محكمة العدل العليا الأردنية قد أستقر على دراسة الظروف والملابسات المحيطة بالإجراء المتخذ ودراسة الأسباب التي استند إليها مصدر قرار النقل ، ولا شك في أن كلا المعيارين يوفران ضمانات أكبر للموظفين عن طريق فحص القرارات الإدارية الصادرة من الإدارة والبحث عن القصد الحقيقي من وراء إصدارها، مما يرتب على الإدارة أن تمتنع عن اتخاذ إجراءات تأديبية بحق موظفيها دون إتباع القواعد التي يتطلبها المشرع في هذا المجال، وذلك خوفاً من بسط رقابة القضاء على القصد الحقيقي من وراء إصدارها.

المراجع

أولا : الكتب القانونية

١- شطناوي، علي خطار، دراسات في الوظيفة العامة، الطبعة الأولى، الجامعة الأردنية، عمان، ١٩٩٨- ١٩٩٩.

٢- شطناري ، علي خطار ، موسوعة القضاء الإداري "الجزء الثاني" الطبعة الأولى ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان ، ٢٠٠٤.

٣- حسن، عبد الفتاح، التأديب في الوظيفة العامة، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٦٤.

٤- الطبطبائي، عادل ، النقل..متى يعتبر عقوبة تأديبية مقنعة " تعليق على حكم دائرة التمييز لمحكمة الاستئناف العليا قضية رقم ١٢٩/١٩٨٠ بتاريخ ٢٧/٥/ ١٩٨١ "، مجلة الحقوق ، الكويت ، العدد الأول ، السنة السادسة ، مارس ١٩٨٢ .

٥- كنعان، نواف، القضاء الإداري، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر والتوزيع والدار العلمية الدولية للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠٠٢.

٦- صادق، سمير، قرارات وأحكام التأديب في ميزان الإدارية العليا، الطبعة الأولى، الهيئة المصرية العامة للكتاب، القاهرة، ١٩٨٥ .

٧- عفيفي، مصطفى، فلسفة العقوبة التأديبية وأهدافها "دراسة مقارنة"، ١٩٧٦ .

ثانيا : القوانين والأنظمة

- قانون محكمة العدل العليا الأردنية رقم ١١ لسنة ١٩٨٨.
- قانون محكمة العدل العليا الأردنية رقم ١٤ لسنة ١٩٩٢.
- نظام الخدمة المدنية رقم ٥٥ لسنة ٢٠٠٢.

ثالثا : الأحكام القضائية

- بعض من أحكام مجلس الدولة الفرنسي .
- بعض من أحكام المحكمة الإدارية العليا المصرية .
- بعض من أحكام محكمة العدل العليا الأردنية .